Gemeente Utrecht

GEMEENTEBLAD

Officiële uitgave van gemeente Utrecht (Utr).

Nr. 42891

18 mei

2015

GEMEENTE UTRECHT: Beleidsregel 'Voldoende Toezicht'

1. Inleiding

In artikel 3:4a en 3:11 (en andere plaatsen) van de APV wordt verschillende malen gerefereerd aan het feit / voorschrift dat er sprake moet zijn van voldoende toezicht gedurende de uren dat de seksinrichting daadwerkelijk geopend is voor publiek. Het houden van voldoende toezicht valt onder de verplichtingen van de exploitant en leidinggevenden. De exploitant dient in zijn bedrijfsplan uit te werken en te motiveren hoe hij ervoor zal zorgdragen dat er sprake is van voldoende toezicht (artikel 3:4a, lid 4).

Voor alle seksinrichtingen is op dit moment van toepassing dat gedurende de openingstijden er altijd een beheerder aanwezig moet zijn. Naar aanleiding van de recente handhavingszaken in 2013 op het Zandpad is beoordeeld wat nu precies verlangd wordt van exploitanten. Bestaat daar nu voldoende helderheid over? Hoe toetsen we een bedrijfsplan als dat, conform de gewijzigde APV, wordt ingediend? Om die vragen te beantwoorden is deze beleidsregel opgesteld. Het bedrijfsplan wordt onder andere aan deze beleidsregel getoetst. De beleidsregel is erop gericht om ervoor zorg te dragen dat een exploitant / beheerder altijd en adequaat kan ingrijpen bij ongeregeldheden / misstanden, maar ook genoeg waarborgen heeft georganiseerd om signalen van mensenhandel en andere misstanden te melden en tegen te gaan. Dit geeft de exploitant een waarborg dat bij een goede uitvoering de kans op intrekking c.q. niet verlengen van zijn vergunning op deze gronden verkleind wordt. Daarnaast hebben ook de prostituees een waarborg dat zij huren van een exploitant die zijn bedrijfsvoering in overeenstemming met de geldende regels heeft georganiseerd. Als laatste is deze beleidsregel er ook op gericht om te komen tot een betere bestrijding van mensenhandel en andere misstanden. Bij het uitwerken van het begrip ‘voldoende toezicht’ is rekening gehouden met het feit dat kleinere ondernemingen (waaronder ZZP’ers), grotere financiële gevolgen ondervinden naarmate er strengere eisen worden gesteld aan het toezicht.

In deze beleidsregel staan regels voor seksinrichtingen geformuleerd die recht doen aan de beoogde doelen van ‘voldoende toezicht’. Dit reduceert de kans op willekeur bij de vergunningverlening en biedt een kader voor toezicht en handhaving. Benadrukt wordt dat de exploitant de verantwoordelijkheid heeft om mensenhandel/misstanden binnen zijn bedrijf te voorkomen en zijn bedrijfsvoering dan ook zo in te richten. De beleidsregel bevat enkele minimumeisen aan die bedrijfsvoering, maar de praktijk is niet statisch / vaststaand. De exploitant zal dan ook steeds met zijn bedrijfsvoering moeten inspelen op situaties in de praktijk. Hierbij wordt benadrukt dat de exploitant verantwoordelijk is voor zijn keuzes en bedrijfsvoering en ook voor de gevolgen hiervan.

In paragraaf 2 van deze beleidsregel worden de doelen van 'voldoende toezicht' toegelicht. Aan de hand van deze doelen worden in paragraaf 3 regels beschreven voor ‘voldoende toezicht’.

In Utrecht bestaan verschillende soorten seksinrichtingen. Er zijn naast de raamprostitutiepanden in Utrecht zes andersoortige seksinrichtingen mogelijk (en op dit moment vergund). Bij het opstellen van deze beleidsregel is geen onderscheid gemaakt hierin. De exploitanten kunnen per onderwerp in hun bedrijfsplan aangeven welke zaken om wat voor reden niet voor de betreffende seksinrichting van toepassing zijn.

2. Doelen van voldoende toezicht

Voldoende toezicht dient drie doelen, die in deze paragraaf kort toegelicht worden.

<u>H et zorg dragen van een goede gang van zaken binnen het prostitutiebedrijf.</u>

Dit houdt o.a. in:

- Beschikbaar stellen van informatiemateriaal aan prostituees;
- Beantwoorden van vragen van prostituees.
- Het voeren en vastleggen van intakegesprekken, inclusief vergewissen zelfredzaamheid, leeftijd, vaststellen van het bezit van een voor het verrichten van arbeid geldige verblijfstitel en controleren van de inschrijving in de Kamer van Koophandel.
- Het bijhouden van een sluitende bedrijfsadministratie, die ter plaatse op verzoek direct inzichtelijk is voor de toezichthouders van politie en gemeente..

- Zorgdragen voor schone ruimtes zonder mankementen (volgens de algemene eisen in de branche zoals bijvoorbeeld de richtlijnen Landelijk Centrum Hygiëne en Veiligheid).
- Het realiseren van de arbeids- en verhuurvoorwaarden en het naleven van de overige maatregelen uit het bedrijfsplan.
- Het zorgdragen dat de in het prostitutiebedrijf werkzame prostituees en (potentiële) klanten geen overlast voor de omgeving veroorzaken en de openbare orde niet verstoren. Omwonenden, passanten en toezichthouders moeten voorvallen bij de beheerders kunnen melden tijdens openingstijden.
- Het te woord staan van toezichthouders en opsporingsambtenaren.
- Check van de registratie van de prostituees bij raamprostitutie.

Het zorgdragen dat er geen personen werkzaam zijn of zullen zijn in strijd met artikel 273f WvSr (mensenhandel) (artikel 3:11)

De exploitant en beheerders dragen er zorg voor dat er in het prostitutiebedrijf geen prostituees of derden werkzaam zijn die slachtoffer zijn van, of zich schuldig maken aan, mensenhandel of andere vormen van uitbuiting en maken zich hier ook zelf niet schuldig aan. Hiervoor moeten (mogelijke) misstanden in en rond het bedrijf voorkomen en gesignaleerd worden en actief gemeld worden bij de toezichthouders van de gemeente en de politie. Naast de melding aan de bevoegde instanties dient de exploitant direct zelf passende maatregelen te treffen ten behoeve van zijn goede bedrijfsvoering.

Door zijn aanwezigheid in en rond het bedrijf kan de exploitant of beheerder zich een beeld vormen van mogelijke signalen van dwang en/of uitbuiting bij de prostituee:

- Hangen er personen rond op straat wanneer bepaalde prostituees werken?
- Lopen er personen in en uit de werkkamer van prostituees die geen klant zijn?
- Zijn er tekenen dat een prostituee (per telefoon) word gecontroleerd of begeleid door pooiers / derden?
- Zien de in het bedrijf werkzame prostituees er gezond uit?
- Zijn er tekenen van mishandeling of ziekte?
- Vertonen in het bedrijf werkzame prostituees tekenen van,vermoeidheid, spanning, zwangerschap of angst?
- Zijn er tekenen dat een prostituee gedwongen wordt zonder condoom te werken of klanten niet mag weigeren?
- Zijn er signalen dat een prostituee drugs dealt, onder invloed van drugs of alcohol werkt of onder druk wordt gezet om drugs of alcohol te nuttigen?
- Beschikt de prostituee over een registratienummer en een geldende inschrijving in de Kamer van Koophandel?

Dit soort tekenen is niet uitputtend. Er zijn veel meer tekenen en signalen van mensenhandel en andere vormen van uitbuiting. Enige scholing hierin is aanbevolen. Door middel van goed toezicht, ook op elkaar, dient te worden voorkomen dat medewerkers van het bedrijf of derden zich schuldig maken aan het faciliteren van mensenhandel en / of een andere vorm van uitbuiting.

het zorg dragen dat prostituees en klanten niet het slachtoffer kunnen worden van s trafbare feiten en dat er ook geen strafbare feiten plaatsvinden in de seksinrichting.

Een verplichting van de exploitant en de beheerder is dat zij er zorg voor dragen dat er geen strafbare feiten plaatsvinden in de seksinrichting (artikel 3:11 lid 3). Toezicht is daarbij een instrument. Zo moeten er duidelijkheid worden gegeven over de snelheid van het opvolgen van alarmsignalen bij onveilige situaties. Hiervoor moeten er dus ook voldoende veiligheidsmaatregelen worden getroffen op de werkplek.

3. Regels voor de invulling van voldoende toezicht

De exploitant dient in zijn bedrijfsplan de concrete maatregelen ten aanzien van voldoende toezicht uit te werken en te motiveren. Belangrijk element in de motivatie is dat de exploitant omschrijft welke specifieke omstandigheden in en rond zijn bedrijf de uitwerking van ‘voldoende toezicht’ bepaald hebben. Aan de hand van de bovenstaande drie doelen van ‘voldoende toezicht’ zijn voor seksinrichtingen regels omschreven. De regels gelden bij de beoordeling van de invulling van ‘voldoende toezicht’ door de seksinrichtingen. Uiteraard is het mogelijk om op een andere wijze dan onderstaande regels het toezicht in te vullen. Dit is aan de exploitant, maar zal op een gelijke wijze beoordeeld worden.

Ad a) het zorgdragen voor een goede gang van zaken binnen het prostitutiebedrijf.

De exploitant, dan wel beheerder, dient tijdens openingstijden goed bereikbaar te zijn voor de in het bedrijf werkzame prostituees: voor het intakegesprek, voor administratieve handelingen, voor vragen die te maken hebben met het werken in het bedrijf en ook voor het melden van eventuele misstanden. De exploitant of zijn beheerder dient ook goed bereikbaar te zijn voor de toezichthouders van de gemeente en politie.

De exploitant dient te beschikken over een kantoorruimte, bij voorkeur in of in de nabijheid van de seksinrichting. Dit mede gelet op het feit dat de beheerders binnen een bepaalde tijd bij de werkruimten moeten zijn. In het kantoor kunnen prostituees terecht voor het intakegesprek, administratieve zaken en vragen. Dit is ook de ruimte waar toezichthouders de administratie in kunnen zien. Exploitanten kunnen een kantoorruimte met elkaar delen en gebruik maken van dezelfde leidinggevende, zoals voorheen gebeurde, maar de namen van de beheerder(s) dienen dan wel op de vergunningen vermeld te staan van de bedrijven waarvoor zij het beheer uitvoeren. Indien een beheerder voor verschillende bedrijven tegelijkertijd werkt, dan kan een overtreding van de regelgeving door die beheerder in gevallen consequenties hebben voor alle bedrijven waarvoor hij/zij werkt, zoals ook in het recente verleden is gebeurd. De exploitant moet zich hiervan bewust zijn.

Om te beoordelen of de goede gang van zaken gecontroleerd kan worden dient duidelijk te zijn binnen hoeveel minuten een beheerder bij een werkruimte kan zijn. Zo kan het noodzakelijk zijn dat wanneer een toezichthouder een overtreding constateert, de beheerder/exploitant zich binnen korte tijd (<5 minuten) bij het desbetreffende raam vervoegt.

Ad b) het zorgdragen dat er geen personen werkzaam zijn of zullen zijn in strijd met artikel 273f van het Wetboek van Strafrecht (mensenhandel) (artikel 3:11)

Voor het signaleren en voorkomen van (mogelijke) misstanden in en rond het bedrijf moet de exploitant zicht hebben op wat er in (en rond) zijn bedrijf gebeurt.

Bij (raam)prostitutiebedrijven worden de volgende uitgangspunten als regels gehanteerd:

- Beheerders zijn verplicht om onder andere bij ongeregeldheden, ruzies etc. in te grijpen dan wel maatregelen te treffen waarbij de bevoegde instanties worden ingeschakeld. Hierbij is de ondergrens dat men met in achtneming van de eigen veiligheid en binnen de kaders van de strafwetgeving dient te opereren. Gezien de hoeveelheid ramen is het niet ondenkbaar dat er op meerdere plaatsen tegelijk ingrijpen noodzakelijk is. Daarnaast moet er gewoon (toe)zicht gehouden worden op het terrein, de directe omgeving, en voor zover mogelijk de personen (waaronder de prostituees) die zich op het terrein bevinden. Tevens dienen dames en toezichthouders te woord te worden gestaan wanneer één beheerder elders moet ingrijpen. Derhalve is het uitgangspunt dat altijd minimaal twee beheerders aanwezig moeten zijn in de seksinrichting gedurende de openingstijden. Hiervan kan gemotiveerd, via het bedrijfsplan, worden afgeweken.
- Er dient continu toezicht te worden gehouden op de verhuurde werkruimten en de omgeving zoals hiervoor omschreven. Bij een melding dienen de beheerders binnen 5 minuten bij elke werkruimte kunnen zijn om op te kunnen treden bij calamiteiten.
- Om signalen van misstanden, mensenhandel en onveilige situaties te ontdekken is het nodig dat de beheerder regelmatig de situatie ter plekke peilt door een rondje te lopen langs de werkruimtes. Zo krijgt de beheerder een beeld van het welbevinden van de in het bedrijf werkzame prostituees, van signalen van misstanden op en rond de werkkamers en van de veiligheid op straat bij de werkkamers. Ook om die reden dienen er altijd twee beheerders aanwezig te zijn. De regelmaat dient in het bedrijfsplan gemotiveerd te worden.
- Van de rondes en de eruit volgende acties doet de exploitant of beheerder verslag in een rapportage die te allen tijde door de toezichthouders kan worden ingezien.
- Vanwege de span of control dient het continu aanwezige aantal beheerders toe te nemen naarmate meerdere werkruimten worden geëxploiteerd. De exploitant of beheerders moeten genoeg tijd hebben om het welbevinden van de aanwezige prostituees in te schatten en de situatie in en rondom het bedrijf te controleren.

Het exacte aantal beheerders wordt beïnvloed door o.a. een combinatie van de volgende factoren:

- het totaal aantal ramen beheerd vanuit één kantoor;
- de ligging (afstand) van het kantoor ten opzichte van de ramen;
- de afstand tussen de ramen;
- het verloop onder de in het bedrijf werkzame prostituees;
- het aantal in het bedrijf werkzame prostituees;
- aanvullende monitoringsmaatregelen;
- de frequentie van veiligheidsincidenten in en rond het bedrijf.

- de frequentie van overtredingen op de vergunningsvoorwaarden.

De exploitant motiveert in zijn bedrijfsplan op welk aantal ramen de beheerders toezien en waarom hij heeft gekozen voor het door hem te bepalen aantal beheerders per shift (met een minimum van 2).

- Het is mogelijk dat meerdere ondernemers van kleine bedrijven gebruik maken van hetzelfde kantoor en dezelfde leidinggevende. Voor het aantal te beheren ramen vanuit één kantoor en het aantal beheerders tijdens openingsuren gelden bovenstaande richtlijnen.
- Veiligheidsincidenten en overtredingen zijn aanleiding om het aantal beheerders tijdens openingstijden te verhogen of te moeten verhogen.
- In het bedrijfsplan moet duidelijk vastgelegd zijn op welke wijze en wanneer (dagelijks, per incident of signaal) signalen van mensenhandel of andere misstanden bij de politie en de gemeente worden gemeld en welke maatregelen zelf worden genomen betreffende die situatie. Het niet melden van signalen van mensenhandel of andere misstanden is een reden voor intrekken of weigeren van de vergunning. Indien dit onvoldoende geborgd is, zijn beheerders hier wellicht niet van doordrongen, en bestaat de vrees dat niet alle signalen van mensenhandel of andere misstanden worden gemeld.

Benadrukt wordt dat het melden van signalen van mensenhandel of andere misstanden geen 'vrijbrief' is voor de exploitant om zelf geen maatregelen te nemen. Bijvoorbeeld signalen van mensenhandel dienen ook gevolgen te hebben voor de verhuur van werkruimten of het laten werken in de seksinrichting. In de Handhavingsstrategie Seksinrichting staat omschreven op welke wijze het college van burgemeester en wethouders zal optreden bij signalen van mensenhandel of andere misstanden.

Ad c. het zorgdragen dat prostituees en klanten niet het slachtoffer kunnen worden van strafbare feiten en dat er ook geen strafbare feiten plaatsvinden in de seksinrichting.

Om de kans op onveilige situaties preventief te beperken is het allereerst nodig dat de exploitant misstanden en onveilige situaties op en rond zijn bedrijf in beeld brengt. Hiervoor gelden dezelfde regels als genoemd onder b).

Verder kan merkbaar toezicht op de toegang van de werkruimtes een preventieve werking hebben. Dit kan door tekstborden, het ophangen van huisregels, maar ook van de zichtbare aanwezigheid van een beheerder kan een preventieve werking uitgaan. Daarnaast is het nodig dat de exploitant in het bedrijfsplan beschrijft welke veiligheidsmaatregelen zijn getroffen om hulp te bieden aan een prostituee en/of klant die terecht komt in een acuut bedreigende situatie:

- De aanwezigheid van een werkend stil alarm (gekoppeld aan een telefoon van het kantoor c.q. de beheerder) met een snelle opvolging is een minimale voorwaarde. Dit houdt in dat de exploitant organiseert dat bij het afgaan van een (stil) alarm binnen drie minuten hulp ter plekke is.
- De exploitant dient minimaal te beschrijven welke instructies de in het bedrijf werkzame prostituees en beheerders krijgen over wat zij moeten doen, wanneer zij in een bedreigende situatie terecht komen of wanneer er sprake is van een calamiteit. Gewaarborgd moet worden dat de omschreven instructies ook bekend zijn bij de prostituees die in het bedrijf een werkruimte huren en de beheerders.
- Ook dient de exploitant te beschrijven hoe de in het bedrijf werkzame prostituees geacht worden te handelen, indien zij merken dat er een bedreigende situatie ontstaat voor een collega of klant. De exploitant dient er voor te zorgen dat de bij hen werkzame prostituees en beheerders hiervan op de hoogte zijn.

Aldus vastgesteld door de burgemeester van Utrecht op 12 mei 2015.

De burgemeester,

Mr. J.H.C. van Zanen